

Produzione biologica ed etichettatura dei prodotti biologici: nozione di «vendita diretta al consumatore o all'utilizzatore finale»

Corte di giustizia UE, Sez. IX 12 ottobre 2017, in causa C-289/16 - Juhász, pres. f.f. ed est.; Tanchev, avv. gen. - Kamin und Grill Shop GmbH c. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti biologici - Sistema di controllo introdotto dal regolamento (CE) n. 834/2007 - Nozione di «vendita diretta al consumatore o all'utilizzatore finale».

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (GU L 189, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (associazione per la lotta alla concorrenza sleale; in prosieguo: la «Zentrale») e la Kamin und Grill Shop GmbH (in prosieguo: la «Kamin») in merito alla liceità della commercializzazione di prodotti biologici quando non sono stati osservati gli obblighi in materia di notifica e di controllo, previsti all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 834/2007.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 3, 5 22, 31 e 32 del regolamento n. 834/2007 così recitano:

«(3) Il quadro normativo comunitario che disciplina il settore della produzione biologica dovrebbe porsi come obiettivo quello di garantire la concorrenza leale e l'efficace funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, nonché di tutelare e giustificare la fiducia del consumatore nei prodotti etichettati come biologici. Dovrebbe inoltre proporsi di creare le condizioni propizie allo sviluppo del settore, in linea con l'evoluzione della produzione e del mercato.

(...)

(5) È pertanto opportuno esplicitare maggiormente gli obiettivi, i principi e le norme applicabili alla produzione biologica, in modo da favorire la trasparenza, la fiducia del consumatore e una percezione armonizzata del concetto di produzione biologica.

(...)

(22) È importante preservare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici. Le eccezioni ai requisiti della produzione biologica dovrebbero essere pertanto strettamente limitate ai casi in cui sia ritenuta giustificata l'applicazione di norme meno restrittive.

(...)

(31) Per garantire che i prodotti biologici siano ottenuti in conformità dei requisiti stabiliti dal quadro normativo comunitario relativo alla produzione biologica, le attività svolte dagli operatori in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione dei prodotti biologici dovrebbero essere soggette ad un sistema di controllo istituito e gestito in conformità delle disposizioni del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali [(GU 2004, L 165, pag. 1)].

(32) In certi casi può sembrare sproporzionato imporre i requisiti di notifica e di controllo a determinate categorie di dettaglianti, ad esempio quelli che vendono prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale. È pertanto opportuno che gli Stati membri abbiano facoltà di esentare questi operatori da tali requisiti. Per evitare frodi è tuttavia necessario escludere dall'esenzione gli operatori che producono, preparano o immagazzinano prodotti, salvo che sia in connessione con il punto vendita, o che importano prodotti biologici o hanno subappaltato tali attività a terzi.»

4 L'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 834/2007 è formulato come segue:

«Il presente regolamento fornisce la base per lo sviluppo sostenibile della produzione biologica e, nel contempo, assicura l'efficace funzionamento del mercato interno, garantisce una concorrenza leale, assicura la fiducia dei consumatori e ne tutela gli interessi».

5 Ai termini dell'articolo 2 di tale regolamento:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni

- a) “produzione biologica”: l’impiego dei metodi di produzione in conformità delle norme stabilite nel presente regolamento, in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione;
- b) “fasi della produzione, preparazione e distribuzione”: qualsiasi fase a partire dalla produzione primaria di un prodotto biologico fino al magazzinaggio, alla trasformazione, al trasporto, alla vendita o fornitura al consumatore finale inclusi, e se pertinente l’etichettatura, la pubblicità, le attività di importazione, esportazione e subappalto;

(...))»

6 L’articolo 27 di detto regolamento così prevede:

«1. Gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo e designano una o più autorità competenti responsabili dei controlli relativi agli obblighi sanciti dal presente regolamento in conformità del regolamento (CE) n. 882/2004.

(...)

13. Gli Stati membri provvedono affinché il sistema di controllo istituito permetta la tracciabilità di ogni prodotto in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione conformemente all’articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 2002, L 31, pag. 1)], segnatamente per garantire ai consumatori che i prodotti biologici sono stati prodotti nel rispetto dei requisiti stabiliti nel presente regolamento.

(...))»

7 L’articolo 28 del regolamento n. 834/2007 dispone quanto segue:

«1. Prima di immettere prodotti sul mercato come biologici o in conversione al biologico, gli operatori che producono, preparano, immagazzinano o importano da un paese terzo prodotti ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 2, o che immettono tali prodotti sul mercato:

- a) notificano la loro attività alle autorità competenti dello Stato membro in cui l’attività stessa è esercitata;
- b) assoggettano la loro impresa al sistema di controllo di cui all’articolo 27.

(...)

2. Gli Stati membri possono esentare dall’applicazione del presente articolo gli operatori che vendono prodotti direttamente al consumatore o all’utilizzatore finale, a condizione che non li producano, non li preparino, li immagazzinino solo in connessione con il punto di vendita o non li importino da un paese terzo o non abbiano subappaltato tali attività a terzi.

(...))»

Normativa tedesca

8 Il legislatore tedesco si è avvalso della possibilità prevista all’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007 nell’articolo 3, paragrafo 2, del Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus – Öko-Landbaugesetz (legge recante applicazione degli atti giuridici dell’Unione europea nel settore dell’agricoltura biologica; in prosieguo: l’«ÖLG»)

9 L’articolo 3, paragrafo 2, dell’ÖLG così prevede:

«(2) Gli operatori che forniscono prodotti ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 834/2007 come prodotti biologici o in conversione al biologico direttamente al consumatore o all’utilizzatore finale sono esentati dal rispetto degli obblighi di cui all’articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 834/2007, a condizione che non li producano direttamente, non li preparino o non li facciano preparare, li immagazzinino o li facciano immagazzinare solo in connessione con il punto di vendita, non li importino o non li facciano importare da un paese terzo».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10 La Kamin gestisce un’attività di vendita a distanza via Internet di prodotti accessori per camini e barbecue. Tra i prodotti che essa offriva in vendita nel dicembre 2012 comparivano una serie di miscele di spezie che essa commercializzava con la denominazione «Bio-Gewürze» (spezie biologiche). All’epoca, la Kamin non era ancora soggetta al sistema di controllo previsto dall’articolo 27 del regolamento n. 834/2007.

11 Con una lettera del 28 dicembre 2012, intitolata «Diffida», la Zentrale ha contestato l’offerta di cui trattasi al punto precedente della presente sentenza. Ritenendo che si trattasse di una pratica commerciale sleale in ragione di una violazione dell’articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 834/2007, secondo cui un operatore che immette sul mercato prodotti biologici è tenuto ad assoggettare la sua impresa ad un sistema di controllo, essa ha invitato la Kamin a sottoscrivere un impegno a cessare l’infrazione, impegno la cui violazione avrebbe comportato una penale. Tale società ha ottemperato alla richiesta senza, tuttavia, ammettere l’esistenza di siffatta infrazione.

12 Successivamente, la Zentrale ha presentato una domanda di risarcimento di una parte delle spese sostenute per la diffida, per un importo di EUR 219,35 oltre ai relativi interessi.

13 Tale domanda è stata respinta in primo grado ma è stata accolta in appello.

14 Il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania), investito di un ricorso per cassazione («Revision»), ritiene che le disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007, secondo cui i prodotti devono essere venduti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, si prestino a diverse interpretazioni.

15 Infatti, da un lato, si potrebbe ritenere che questa vendita debba avvenire nel luogo di immagazzinamento dei prodotti, alla presenza, contemporaneamente dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e dell'acquirente. In base a tale interpretazione, l'attività on-line, al pari di altre forme di vendita a distanza di prodotti biologici, non può rientrare nell'esenzione di cui all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007. Dall'altro lato, tale disposizione potrebbe anche essere interpretata nel senso che il requisito che impone che la vendita avvenga direttamente esclude le vendite in cui sia intervenuto un intermediario.

16 Più in particolare, detto giudice osserva che è molto poco probabile che un consumatore o un utilizzatore finale, che acquisti prodotti da un operatore che non li abbia fabbricati direttamente, disponga di migliori possibilità di controllo del rispetto dei requisiti derivanti dal regolamento n. 834/2007 quando la vendita avviene nell'ambito di un punto di vendita fisso, presso il luogo di immagazzinamento dei prodotti e in presenza anche dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita, che quando la vendita è realizzata a distanza, anche via Internet.

17 Alla luce di tali circostanze, il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sussista una vendita effettuata “direttamente” al consumatore finale, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007, già per il solo fatto che l'operatore ovvero il suo personale addetto alla vendita vendano i prodotti al consumatore finale senza l'intermediazione di terzi, ovvero se, per poter ritenere che i prodotti siano venduti “direttamente”, occorra altresì che la vendita avvenga presso il luogo di immagazzinamento dei prodotti in presenza, contemporaneamente, dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e del consumatore finale».

Sulla questione pregiudiziale

18 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007, debba essere interpretato nel senso che, affinché prodotti siano considerati venduti «direttamente», ai sensi di tale disposizione, al consumatore o all'utilizzatore finale, occorra che la vendita avvenga in presenza, contemporaneamente, dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e del consumatore finale o se sia sufficiente che la vendita intervenga senza l'intermediazione di terzi.

19 Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007, gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del paragrafo 1 di tale articolo gli operatori che vendano prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, a condizione che non li producano, non li preparino, non li immagazzinino in un luogo non correlato con il punto di vendita o non li importino da paesi terzi ovvero non abbiano subappaltato tali attività a terzi.

20 Innanzitutto, occorre sottolineare che tale disposizione, in quanto permette agli Stati membri di non assoggettare, alle condizioni da essa fissate, taluni operatori al regime di controllo di cui all'articolo 27 del regolamento n.834/2007, introduce una deroga alla regola sancita dall'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento e deve, in quanto eccezione ad una regola, essere interpretata in maniera restrittiva (v., per analogia, sentenza del 26 settembre 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, punto 41).

21 Peraltro, la circostanza che il considerando 22 del regolamento n. 834/2007 sottolinei che le eccezioni ai requisiti della produzione biologica debbano essere strettamente limitate a casi in cui sia ritenuta giustificata l'applicazione di norme meno restrittive depone parimenti a favore di un'interpretazione restrittiva dell'esenzione prevista all'articolo 28, paragrafo 2, di tale regolamento, fermo restando che, conformemente all'articolo 2, lettera a), di detto regolamento, la nozione di «produzione biologica» è definita come l'impiego dei metodi di produzione in conformità delle norme stabilite nel presente regolamento, in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione.

22 Secondo una giurisprudenza costante, poi, ai fini dell'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 6 luglio 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

23 Per quanto riguarda, a tal proposito, le disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007, secondo cui possono essere esentati dall'applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento gli operatori che vendano prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, occorre rilevare che detto articolo 28, paragrafo 2, contiene diverse condizioni dirette a limitare le categorie di venditori idonei a beneficiare dell'esenzione così prevista.

24 Così, anche se l'uso del termine «direttamente» mira incontestabilmente ad escludere qualsiasi intermediazione di terzi, occorre parimenti prendere in considerazione gli altri elementi figuranti in tale disposizione.

25 Il contesto in cui si inserisce la normativa di cui la disposizione di cui trattasi nel procedimento principale fa parte nonché gli obiettivi che tale normativa persegue richiedono parimenti un'interpretazione restrittiva.

26 L'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n.834/2007 figura tra le disposizioni di tale regolamento relative al controllo dei requisiti stabiliti dal quadro normativo dell'Unione relativo alla produzione biologica. Come ricorda il

considerando 31 del regolamento n. 834/2007, perché i prodotti biologici siano ottenuti in conformità a tali requisiti, le attività svolte dagli operatori in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione di tali prodotti devono essere soggette ad un sistema di controllo previsto dall'articolo 27, paragrafo 1, di tale regolamento.

27 Infatti, conformemente all'articolo 27, paragrafo 13, di detto regolamento, tale sistema di controllo mira a garantire la tracciabilità di ogni prodotto in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione, segnatamente per garantire ai consumatori che i prodotti biologici sono stati prodotti nel rispetto dei requisiti stabiliti nel medesimo regolamento.

28 In tale contesto, il considerando 32 del regolamento 834/2007, lungi dal prevedere un'esenzione generale dall'obbligo previsto all'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento, menziona espressamente «determinate categorie di dettaglianti» e «in certi casi» al fine di circoscrivere le fattispecie in cui l'applicazione dei requisiti materia di notifica e di controllo potrebbe sembrare sproporzionata.

29 Sarebbe pertanto in contrasto col sistema introdotto da detto regolamento avallare un'interpretazione che trasformerebbe un'eccezione, concepita per casi ben determinati e limitati, sia quanto al numero sia quanto all'importanza economica, in una regola idonea a costituire una deroga al sistema di controllo per un'ampia parte delle vendite on-line, nonché per altre forme di vendita a distanza, nonostante il fatto che tali canali di distribuzione rivestano un'importanza considerevole e crescente nel contesto della produzione biologica.

30 Alla luce dell'obiettivo di tutela dei consumatori, inoltre, che implica, segnatamente, com'è stato enunciato ai considerando 3 e 5 del regolamento n. 834/2007, che venga preservata e giustificata la fiducia dei medesimi nei prodotti etichettati come biologici, sarebbe contrario a tale obiettivo ammettere che la deroga figurante all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007 possa trovare applicazione al di là delle fattispecie espressamente previste dal legislatore.

31 Infine l'interpretazione data dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007 non è rimessa in discussione dall'argomento secondo cui non è dimostrato che il consumatore finale possa controllare meglio il rispetto dei requisiti risultanti dal regolamento n. 834/2007 quando gli acquisti avvengono in un punto vendita fisso che quando sono realizzati on-line o a distanza.

32 Come osserva la Commissione, l'esenzione prevista all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007 non è fondata su tali considerazioni ma mira, a seguito di una valutazione generale dei rischi nel contesto della produzione biologica, a rispettare il principio di proporzionalità, ammettendo un'eccezione limitata ai casi in cui l'applicazione dei requisiti in materia di notifica e di controllo potrebbe essere considerata eccessiva.

33 A tal proposito, occorre rilevare, alla stregua della Commissione, che l'applicazione di tali requisiti sembra pienamente giustificata nel caso della vendita al dettaglio on-line e a distanza, in quanto il magazzino dei prodotti, generalmente in quantità molto elevate, e la fornitura da parte di intermediari presentano un rischio di rietichettatura, di scambio e di contaminazione che non può essere considerato complessivamente esiguo.

34 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta che l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007 deve essere interpretato nel senso che, affinché prodotti possano essere considerati venduti «direttamente», ai sensi di tale disposizione, al consumatore o all'utilizzatore finale, occorre che la vendita avvenga in presenza, contemporaneamente, dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e del consumatore finale.

Sulle spese

35 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) dichiara:

L'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91, deve essere interpretato nel senso che, affinché prodotti possano essere considerati venduti «direttamente», ai sensi di tale disposizione, al consumatore o all'utilizzatore finale, occorre che la vendita avvenga in presenza, contemporaneamente, dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e del consumatore finale.

(Omissis)